



Vorsitzende des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages
Dr. Gesine Löttsch, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Heinrich-Mann-Allee 107, Haus 10
14473 Potsdam

Hausruf: 0331 866-6051

Fax: 0331 866-6055

Internet: www.mdf.brandenburg.de
vorzimmer-st@mdf.brandenburg.de

Potsdam, 30.04.2015

**Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 04. Mai 2015 zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern
BT-Drucksache 18/4653 (neu)**

Der o.g. Gesetzentwurf der Bundesregierung beinhaltet Regelungen zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Artikel 1 und 2), zur weiteren finanziellen Unterstützung der Kommunen im Jahr 2017 (Artikel 3 Nr. 1 und Artikel 5) sowie zur Umsetzung der Verständigung zur Entlastung von Kommunen und Ländern bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 11. Dezember 2014 (Artikel 3 Nr. 2 und Artikel 4).

1. Kommunalinvestitionsfördergesetz (KInvFG)

Grundsätzliches

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass der Bund die Unterfinanzierung der Kommunen anerkannt hat und mit dem vorliegenden Gesetzentwurf versucht, finanzschwache Kommunen in die Lage zu versetzen, notwendige Investitionen in die kommunale Infrastruktur vorzunehmen. Erforderlich ist insbesondere eine Unterstützung von Kommunen, die aufgrund ihrer finanziellen Situation erforderliche Investitionen etwa für Instandhaltung und Sanierung sowie zum nachhaltigen, energieeffizienten Umbau der örtlichen Infrastruktur in vie-

len Fällen bisher nicht oder nur schwer finanzieren konnten.

Kritisch ist zu sehen, dass sich die Bundesregierung darauf beschränkt, die Symptome dieser Unterfinanzierung – vor allem die Vernachlässigung der Infrastruktur – zu mildern, jedoch auf eine Beseitigung der strukturellen Ursachen verzichtet. Der durchaus zutreffenden Bestandsaufnahme des Problems der finanzschwachen Gemeinden in der Gesetzesbegründung folgt keine Ableitung einer nachhaltigen, strukturell wirkenden Problemlösung. Diese kann nur in einer dauerhaften Neujustierung der Einnahmen, insbesondere auch der Steuerverteilung, zugunsten finanz- und strukturschwacher Länder und Kommunen bestehen. Eine solche Lösung muss auch die unterschiedliche Belastung von Ländern und Kommunen bei den Sozialausgaben berücksichtigen. Eine Finanzierung allgemeiner kommunaler Aufgaben durch zweckgebundene Zuweisungen des Bundes sollte deshalb nur ausnahmsweise erfolgen.

Der Finanzausschuss des Bundesrates hat detaillierte Hinweise, insbesondere zur Erweiterung der förderfähigen Aufgabenbereiche, gegeben. Die hier empfohlene Ausweitung der Anwendungsbreite der Finanzhilfen setzt z.T. allerdings eine großzügigere Auslegung der Finanzierungsbeschränkung des Bundes in Art. 104 b GG voraus. Ungeachtet dessen unterstützt Brandenburg diese Vorschläge, um eine größtmögliche Flexibilität und Effektivität bei der Umsetzung des KInvFG auf Landes- und kommunaler Ebene zu erreichen.

Verteilungsschlüssel

Zweck des Kommunalinvestitionsfonds ist der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet. Deshalb müssten Bedarfskriterien bei der Verteilung der Mittel im Vordergrund stehen. Dieser Anforderung werden die vom Bund gewählten Verteilungskriterien nicht vollständig gerecht. Insbesondere das gewählte Merkmal „Kassenkredite“ bildet die Problemlagen nur ungenau bzw. unvollständig ab. Dazu kommt, dass eine Schlussfolgerung, dass der Grad der Finanzschwäche einer Kommune im bundesweiten Vergleich an der Höhe ihrer Kassenkredite ablesbar sei, allenfalls gerechtfertigt wäre, wenn die jeweiligen Rahmenbedingungen – wie beispielsweise Genehmi-

gungserfordernis, Handhabung von Kassenkrediten in der kommunalaufsichtlichen Praxis – im Wesentlichen identisch wären. Davon kann allerdings nicht ausgegangen werden.

Dagegen bleiben andere mögliche Kriterien wie die kommunale Finanzkraft oder die Höhe der Sozialausgaben je Einwohner unberücksichtigt. Der von der Bundesregierung vorgeschlagene Verteilungsschlüssel, der eher „ergebnisorientiert“ als „bedarfsorientiert“ erscheint (insbesondere hinsichtlich der offenkundigen Begünstigung eines Bundeslandes), kann zwar als politischer Kompromiss für den Kommunalinvestitionsfonds akzeptiert werden. Er sollte jedoch künftig für andere Sachverhalte nicht mehr in Erwägung gezogen werden.

Definition der Finanzschwäche

Auf den ersten Blick mag es sinnvoll erscheinen, die Definition der Finanzschwäche, und damit den Empfängerkreis der Mittel, den Ländern zu übertragen. Die Brandenburger Kommunen verfügen flächendeckend über eine im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen deutlich unterproportionale Finanzkraft. Gleichwohl besteht der Bund darauf, dass die Länder eine Auswahl treffen, welche Kommunen als finanzschwach (und damit als förderfähig) definiert werden und welche nicht. Daher kann der für die Verteilung der Mittel unter den Ländern maßgebliche Schlüssel von den Ländern nicht für die Verteilung auf der kommunalen Ebene übernommen werden. Hier räumt die Bundesregierung offensichtlich ein, dass der Verteilungsschlüssel des KInvFG nur bedingt für die Definition einer Finanzschwäche oder gar als Bedarfsindikator geeignet ist.

Das Ergebnis dieser bundesgesetzlichen Regelung ist vorhersehbar. In Ostdeutschland wird eine Reihe von Kommunen von der Förderung ausgeschlossen, nur weil es vielen anderen Mitgliedern der kommunalen Familie noch schlechter geht. Das wird dazu führen, dass in Brandenburg zahlreichen Kommunen der Status der Finanzschwäche nicht zuerkannt werden kann, während in westdeutschen Ländern Kommunen mit einer höheren Fi-

nanzkraft sehr wohl förderfähig sind, nur weil es dort viele noch finanzstärkere Kommunen gibt.

Hier geht der Bund den Weg des geringsten Widerstandes. Die Bundesregierung überlässt es den Länder zu entscheiden, wer für finanzschwach erklärt wird und wer nicht und zwingt die Länder gleichzeitig, eine Auswahl zu treffen. Auch diese Konstruktion lässt die Eignung der Quotierung der Mittel auf Landesebene hinsichtlich der angestrebten Ziels, nämlich die Unterstützung wirklich finanzschwacher Kommunen, fragwürdig erscheinen.

Hier ist der Deutsche Bundestag gefordert, auf das weitere Gesetzgebungsverfahren Einfluss zu nehmen. Eine Klarstellung im Gesetzestext sollte es den Ländern ermöglichen, wirklich frei in der Entscheidung zu sein, welche Kommune als finanzschwach eingestuft wird. Sofern es gute Gründe gibt, sollten die Länder auch ermächtigt sein, mit Blick auf die kommunale Finanzstärke in anderen Ländern, sämtliche ihrer Kommunen als finanzschwach einzustufen.

Beschränkung der Förderbereiche

Auch in diesem Fall gilt: Gut gemeint heißt nicht immer auch gut gemacht. Es leuchtet zwar ein, dass der Bund nur solche Zwecke fördern darf, für die er auch die Gesetzgebungskompetenz hat. Die im Gesetzentwurf formulierte Beschränkung der Förderbereiche ist der kommunalen Ebene jedoch kaum vermittelbar. So ist schwer nachvollziehbar, warum zum Beispiel bei einem bestehenden Schulgebäude lediglich eine energetische Sanierung förderfähig ist, während im frühkindlichen Bereich auch der Neubau eine Kindertagesstätte gefördert werden kann.

Auch die Beschränkung der Förderung von Kommunalstraßen auf die Lärmbekämpfung geht am tatsächlichen Bedarf vorbei. Gerade die Zielgruppe des Gesetzes, die finanzschwachen Kommunen, hat aus Kostengründen bisher vielfach auf eine Instandhaltung der Straßen verzichten müssen. Eine Ausweitung der Fördermöglichkeiten gerade in Bezug auf Kommunalstraßen sollte angesichts der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bun-

des in diesem Bereich nicht von vornherein verneint werden.

2. Weitere finanzielle Unterstützung der Kommunen im Jahr 2017

Die Absicht des Bundes, den Kommunen im Jahr 2017 einen zusätzlichen Betrag von 1,5 Mrd. € zur Verfügung zu stellen, ist grundsätzlich zu begrüßen. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Einigung zur nationalen Umsetzung des Fiskalpakts und des Stabilitäts- und Wachstumspakts die Bundesregierung zugesagt hat, in dieser Legislaturperiode ein neues Bundesteilhabegesetz zu erarbeiten und in Kraft zu setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe ablöst. Die Länder haben die Bundesregierung mehrfach an ihre Zusage erinnert, dass mit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes eine Entlastung im Umfang von 5 Mrd. € jährlich bei den Kosten der Eingliederungshilfe erfolgen muss. Die Länder sind davon ausgegangen, dass diese Entlastung spätestens im Jahr 2017 greift. Insofern bleibt der in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Entlastungsbetrag hinter der Zusage der Bundesregierung zurück.

Darüber hinaus begegnet auch die im Gesetzentwurf vorgesehene direkte Zuweisung von Mitteln des Bundes an die Kommunen durch Erhöhung des Anteils der Kommunen an der Umsatzsteuer Bedenken. Die direkte Beteiligung der Kommunen am Umsatzsteueraufkommen wurde im Zusammenhang mit der Abschaffung der Gewerbesteuer eingeführt; der an der kommunalen Wirtschaftskraft orientierte Schlüssel für die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen den Kommunen trägt diesem Umstand Rechnung. Eine isolierte Anwendung dieses Verteilungsschlüssels außerhalb des Zwecks, für den er geschaffen wurde, ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene gemischte Anwendung von Schlüsseln, die jeweils für andere Zwecke entwickelt wurden, kann allenfalls in einer Gesamtbetrachtung zu einem tragbaren Gesamtergebnis führen.

Mit Blick auf die zugesagte Entlastung im Bereich der Eingliederungshilfe ist außerdem von Bedeutung, dass die Kostenträgerschaft bei der Eingliederungshilfe landesrechtlich geregelt ist. So tragen beispielsweise die Kommunen in Brandenburg lediglich 15 Prozent der Kosten der Eingliederungshilfe. Daher ist bei der Ausgestaltung der Entlastung darauf zu achten, dass die Entlastungsbeträge auch bei den tatsächlichen Kostenträgern der Eingliederungshilfe ankommen.

Die Verteilungsschlüssel, nach denen die Kommunen durch die im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen entlastet werden, sind zwar im Rahmen des Gesamtpakets als Übergangslösung akzeptabel; sie dürfen jedoch keine Anwendung auf die künftige dauerhafte Entlastung bei den Kosten der Eingliederungshilfe finden.

3. Umsetzung der Verständigung zur Entlastung von Kommunen und Ländern bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 11. Dezember 2014

Gegen die Umsetzung der Ergebnisse des Flüchtlingsgipfels gibt es grundsätzlich keine Einwände. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ermächtigung zur Entnahme von Mitteln des Aufbauhilfefonds sollte jedoch auf den in Rede stehenden Betrag von 1 Mrd. € begrenzt werden. Darüber hinaus gehende Minderausgaben enthalten ebenfalls eine hälftige Länderfinanzierung und müssten insofern auch den Ländern anteilig zugute kommen. Solange eine solche Abführungsregelung an die Länderhaushalte nicht vorhanden ist, würde der Bund einseitig bevorzugt werden.

Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass die Asylbewerberzahlen weiter ansteigen werden. Hieraus erwachsen administrative und organisatorische Herausforderungen bei der Unterbringung von Asylbewerbern und ein zunehmender Bedarf an einer effektiven Organisation der Aufnahmesysteme.

Die Bewältigung des aktuellen Anstiegs der Asylbewerberzahlen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Vor diesem Hintergrund ist ein weiteres Engagement des Bundes dringend erforderlich. Dies betrifft eine strukturelle finanzielle Beteiligung des Bundes an den im Rahmen der Unterbringung von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen, Geduldeten und unbegleiteten minderjährigen

Flüchtlingen den Ländern und Kommunen entstehenden Kosten. Notwendig ist insbesondere eine strukturelle Beteiligung an den Kosten für die Betreuung und Unterbringung, die Übernahme der Kosten der Gesundheitsversorgung, der Integration und Sprachförderung sowie eine Beteiligung an den Dolmetscherkosten.



Daniela Trochowski

